

IMPLEMENTASI BANTUAN LANGSUNG  
MASYARAKAT DALAM PROGRAM NASIONAL  
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT  
(PNPM) - MANDIRI DI DESA SAPEKEN,  
KECAMATAN SAPEKEN, KABUPATEN SUMENEP

SKRIPSI



Oleh :

IMAM ALFAQIH  
0941010009

KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN RI  
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JATIM  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
SURABAYA  
2014

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
ABSTRAKSI .....	iv
DAFTAR ISI .....	v
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	7
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Kegunaan Penelitian .....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Tinjauan Penelitian Terdahulu .....	9
2.2 Landasan Teori .....	12
2.2.1 Kebijakan Publik .....	12
2.2.1.1 Pengertian Kebijakan publik.....	12
2.2.2 Implementasi .....	15
2.2.2.1 Pengertian Implementasi .....	15
2.2.3 PNPM Mandiri Pedesaan .....	16
2.2.3.1 Pengertian PNPM Mandiri Pedesaan .....	16
2.2.3.2 Tujuan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)Mandiri PedesaanPNPM Mandiri Pedesaan.....	18
2.2.3.3 Prinsip Dasar Program Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Pedesaan.....	19
2.2.4. Pemberdayaan Masyarakat .....	22
2.2.4.1 Pengertian Pemberdayaan Masyarakat.....	22
2.2.4.2 Unsur-Unsur Pemberdayaan.....	24

2.2.4.3	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPMMdp).....	25
2.2.4.4	Manfaat implementasi Program (PNPM) Mandiri dalam Bidang Ekonomi.....	27
2.3	Kerangka Dasar Teori Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri .....	27
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>		
3.1	Jenis Penelitian .....	31
3.2	Lokasi Penelitian .....	32
3.3	Fokus Penelitian .....	32
3.4	Sumber Data .....	34
3.5	Pengumpulan Data.....	36
3.6	Jenis Data .....	38
3.7	Teknik Analisis Data.....	38
3.8	Keabsahan Data .....	41
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b>		
4.1	Gambaran Umum Objek Penelitian.....	44
4.1.1	Wilayah Administrasi Desa Sapeken .....	44
4.1.2	Kependudukan .....	45
4.1.3	Keadaan Ekonomi Penduduk Desa Sapeken .....	48
4.1.4	Struktur Organisasi Pemerintahan Desa Sapeken.....	51
<b>BAB V PENUTUP</b>		
5.1	Kesimpulan .....	82
5.2	Saran .....	88

## DAFTAR PUSTAKA

**IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN  
MASYARAKAT  
(PNPM - MANDIRI) DI DESA SAPEKEN, KECAMATAN SAPEKEN,  
KABUPATEN SUMENEP**

**Disusun Oleh :**

**IMAM AL FAQIH**

**NPM. 0941010009**

**Telah disetujui untuk mengikuti Ujian Skripsi**

**Menyetujui,**

**Pembimbing Utama**



**Dr. Lukman Arif, Msi**  
**NIP. 196411021994031001**

**Mengetahui  
DEKAN**



**Dra. Ec. Hj. Suparwati, Msi**  
**NIP. 195507181983022001**

**IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL  
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT  
(PNPM – MANDIRI)  
DI DESA SAPEKEN, KECAMATAN SAPEKEN, KABUPATEN SUMENEP**

Nama Mahasiswa : Imam Al Faqih  
NPM : 0941010009  
Jurusan : Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas : Ilmu Sosial Ilmu Politik

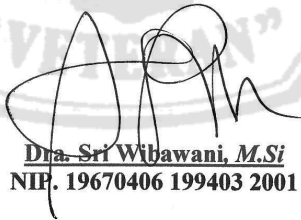
Menyatakan Bahwa Skripsi Ini Telah Direvisi Dan Disahkan  
Pada Tanggal 16 Januari 2015

Penguji I



**Dr. Lukman Arif, M.Si**  
NIP. 196411021994031001

Penguji II



**Dra. Sri Wibawani, M.Si**  
NIP. 19670406 199403 2001

Penguji III



**Drs. Pudjoadi, M.Si**  
NIP. 195105101973031001

**IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL  
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT  
(PNPM – MANDIRI)**

**DI DESA SAPEKEN, KECAMATAN SAPEKEN, KABUPATEN SUMENEP**

**Disusun Oleh:**

**IMAM AL FAQIH  
NPM. 0941010009**


**Telah Dipertahankan Dihadapan Dan Diterima Oleh Tim Penguji Skripsi  
Jurusan Ilmu Administrasi Negarafakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur  
Pada Tanggal : 16 Januari 2015**


**Menyetujui**

**Pembimbing**

**Tim Penguji :**

**1.**

  
**Dr. Lukman Arif, M.Si  
NIP. 196411021994031001**

  
**Dr. Lukman Arif, M.Si  
NIP. 196411021994031001**

**2.**

  
**Dra. Sri Wibawani, M.Si  
NIP. 19670406 199403 2001**

**3.**

  
**Drs. Pudjoadi, M.Si  
NIP. 195105101973031001**

**Mengetahui**  
  
**Dra. E. M. Suparwati, Msi  
NIP. 195507181983022001**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji syukur kehadiran Allah SWT., yang telah memberi karunia, rahmat, serta hidayah-NYA sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini dengan judul “Implementasi Bantuan Langsung Masyarakat Dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) - Mandiri Di Desa Sapeken Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep”.

Dalam penulisan skripsi ini untuk memenuhi persyaratan sesuai dengan kurikulum yang ada pada fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, prodi ilmu Administrasi Negara.

Penyusunan skripsi ini tidak akan berjalan dengan lancar dan tidak akan terwujud tanpa dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Penulis akan mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Dr. Lukman Arif, MSi, sebagai dosen pembimbing yang telah memberikan petunjuk, koreksi serta saran sehingga terselesainya proposal skripsi ini. Penulis juga menghanturkan rasa terima kasih kepada :

1. Ibu Dra. Ec. Hj. Suparwati, MSi, selaku Dekan fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
2. Bapak Dr. Lukman Arif, MSi, selaku ketua prodi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
3. Ibu Dra. Susi Hardjati, M.AP, selaku sekretaris Prodi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

4. Ayah & bunda yang sangat tercinta dan terkasih, terimakasih semuanya.”  
Aku bukanlah apa-apa jika sampai saat ini kasih sayang dan pengorbananmu yang begitu tulus yang engkau berikan kepada aku”
5. Pacarku yang tercinta yang tidak ada duanya di dunia ini, maksih atas semua dukungan yang engkau berikan kepada aku dan selalu menjadi support dalam Penyusunan proposal skripsi ini “I love you Fiddi”
6. Sahabat-sahabatku di prodi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, maupun prodi lain, terima kasih banyak atas bantuannya.
7. Slank dan Bob Marley yang sudah menjadi inspirasiku dalam sehari-hari berkat lagu-lagu kritis kalian maka aku sampai saat ini menjadi pribadi yang tangguh, love you forever.

Surabaya, Januari 2015

Penulis



# IMPLEMENTASI BANTUAN LANGSUNG MASYARAKAT DALAM PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PNPM) – MANDIRI DI DESA SAPEKEN, KECAMATAN SAPEKEN, KABUPATEN SUMENEP

## ABSTRAKSI

IMAM AL FAQIH, 2015, Implementasi Bantuan Langsung Masyarakat Dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) - Mandiri) Di Desa Sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep.

Penelitian ini didasarkan atas upaya pemerintah dalam meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan agar lebih mandiri. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM – Mandiri) Di Desa Sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan diskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan observasi serta dokumentasi. Sample atau informan dalam penelitian ini adalah Penanggung Jawab Operasional Kegiatan PNPM – Mandiri dan masyarakat. Teknik menentukan informan penelitian ini menggunakan teknik purposive sampling, dan analisa data dalam penelitian ini menggunakan analisis model interaktif (Milles dan Huberman). Keabsahan data dalam penelitian ini meliputi derajat kepercayaan, keteralihan, kebergantungan, dan kepastian.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (Pnpm – Mandiri) Di Desa Sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep belum optimal. Hal ini dibuktikan dengan pelaksanaan sarana prasarana dan simpan pinjam perempuan, pelaksanaannya tidak adanya transparansi oleh PNPM – Mandiri terhadap masyarakat.

Keyword : Implementasi Kebijakan, PNPM-Mandiri, Implementasi PNPM-Mandiri

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara yang dikelilingi oleh laut, hampir semua provinsi di Indonesia memiliki perairan laut. Artinya, pasti ada daerah pesisir yang sebagian besar penduduknya bekerja sebagai nelayan. Sayangnya, dengan potensi kelautan yang besar itu, tidak ada sistem pengelolaan yang terpadu berkenaan dengan sumberdaya laut dan sumberdaya masyarakat pesisir di Indonesia. Sistem yang ada hanya sistem pengelolaan sentralistik yang hanya memungkinkan penguasaan sumberdaya laut di Indonesia oleh nelayan maupun masyarakat pesisir dengan kekuatan modal yang besar. Pada awalnya, pengelolaan semacam ini dimulai sejak masa kolonial belanda setelah itu, diikuti oleh rezim Orde Baru dan Orde Lama (Satria, 2002: 3).

Pembangunan daerah pesisir kelautan selama tiga dasawarsa terakhir selalu diposisikan sebagai sektor pinggiran dalam pembangunan ekonomi nasional. Dengan posisi semacam ini bidang kelautan yang didefinisikan sebagai sektor perikanan, pariwisata bahari, pertambangan laut, industri maritim, perhubungan laut, bangunan kelautan dan jasa kelautan serta masyarakat pesisir bukan menjadi arus utama dalam kebijakan pembangunan ekonomi nasional. Kondisi ini menjadi sangat ironis mengingat hampir 70% wilayah Indonesia merupakan lautan dengan potensi ekonomi yang sangat besar serta berada pada posisi geopolitis yang penting yakni lautan Pasifik dan Lautan Hindia - kawasan paling dinamis dalam percaturan dunia baik secara ekonomi dan politik di dunia.

Sehingga secara ekonomis dan politis sangat logis jika bidang kelautan dan masyarakat pesisir dijadikan tumpuan dalam pembangunan ekonomi nasional (Kusumastanto, 2002: 1). Implikasi dari tidak adanya prioritas kebijakan pembangunan perikanan tersebut, mengakibatkan sangat minimnya prasarana perikanan di wilayah pesisir, terjadinya abrasi wilayah pesisir dan pantai, pengrusakan ekosistem laut dan terumbu karang, serta belum teroptimalkannya pemanfaatan sumber daya perikanan dan kelautan.

Bersamaan dengan arus reformasi yang sedang berjalan, pemikiran ke arah ekonomi daerah menjadi perhatian baru dalam pengelolaan sumber daya masyarakat pesisir dan kelautan di Indonesia. Tidak dapat dipungkiri bahwa otonomi daerah yang dimaksudkan untuk memberi kesempatan pemerataan hasil-hasil pembangunan, justru dijadikan alat untuk membentuk rezim baru, tidak terkecuali dalam pengelolaan sumber daya masyarakat pesisir dan kelautan. Sekarang ini pembangunan daerah pesisir mulai menjadi fokus utama akibat terjadinya ketertinggalan pada masyarakat pesisir, karena selain terbatasnya dalam mengakses sumber permodalan dan lemahnya infrastruktur kelembagaan sosial ekonomi masyarakat di tingkat desa. Kondisi seperti ini membuat masyarakat pesisir semakin tertinggal. Untuk itu, Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dalam kiprahnya berusaha meningkatkan pendapatan dan mengurangi beban masyarakat pesisir.

Hal ini ditempuh dengan memberikan penguatan baik yang bersifat ekonomi kelembagaan maupun yang sifatnya sosial-budaya yang muaranya kepada peningkatan kesejahteraan.

Kemiskinan masyarakat pesisir berakar pada keterbatasan akses permodalan dan kultur kewirausahaan yang tidak kondusif. Keterbatasan akses permodalan ditandai dengan realisasi modal melalui investasi pemerintah dan swasta selama periode Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama (PJPT I) yang hanya 0,02 % dari keseluruhan modal pembangunan. Konsekuensinya, masyarakat daerah pesisir terutama nelayan, kebutuhan permodalan dipenuhi oleh para tengkulak, toke, atau ponggawa, yang kenyataannya tidak banyak menolong untuk meningkatkan kesejahteraan mereka, malah cenderung menjatrkannya dalam lilitan utang yang tidak pernah bisa dilunasi. Demikian pula kultur kewirausahaan mereka masih bercorak manajemen keluarga dengan orientasi sekedar memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari (subsistence).

Saat ini, ada beberapa program penanggulangan kemiskinan yang telah diluncurkan. Adapun program-program yang ditetapkan dalam masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono untuk penanggulangan kemiskinan adalah : Program Bantuan Langsung Tunai (BLT), Pemberdayaan Masyarakat melalui Program Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (Corporate Social Responsibility/CSR), Program Asuransi Kesejahteraan Sosial, Program Keluarga Harapan (PKH), Program Beras Untuk Rakyat Miskin (Raskin), Kredit Usaha Rakyat (KUR), dan terakhir adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) dan yang terbaru adalah Program Bantuan Langsung Sementara (BLSM) yang merupakan program pemerintah untuk rakyat kurang mampu atau miskin sebagai bagian dari dampak kenaikan harga BBM pada tanggal 22 Juli 2013.

Program-program pemerintah yang telah diluncurkan tersebut, ada beberapa program yang dilihat mempunyai kompetensi dalam mengurangi angka kemiskinan. Program tersebut mempunyai kompetensi karena melibatkan masyarakat sebagai subjek upaya penanggulangan kemiskinan. Program tersebut salah satunya adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM – Mandiri). Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri merupakan program nasional penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat yang diluncurkan oleh Presiden Republik Indonesia pada tahun 2007. Tujuannya adalah meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja.

Dalam beberapa kasus pelaksanaan program PNPM Mandiri bahwa PNPM mandiri perkotaan di Kecamatan Kota Batu telah diimplementasikan secara aktif dan mandiri oleh masyarakat dan satuan kerja PNPM Mandiri perkotaan beserta Pemerintah Daerah setempat, dan tepat sasaran. (Fauziah Yuni Aran Tika, 2013). Seterusnya bahwa pelaksanaan PNPM Mandiri di Desa Sepala Dalung dan Desa Sesayap, Kalimantan sudah dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh pihak PNPM Mandiri Pedesaan. (Intan sumiyati, 2013).

Keputusan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat RI NO : 25/KEP/MENKO/VII/2007 tentang pedoman umum pelaksanaan PNPM - Mandiri yang ada di Desa Sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep mencoba meletakkan kembali dasar-dasar pengembangan kawasan pesisir dengan berbasis pemberdayaan masyarakat. Keberdayaan dalam ekonomi menurut kieffer (1981) adalah meningkatkan kemampuan individu untuk

berubah,diarahkan untuk adanya akses terhadap pelayanan keuangan mikro,akses terhadap pendapatan,akses terhadap aset-aset produktif dan kepemilikan rumah tangga dan akses terhadap pasar.

Sasaran program seperti yang tertuang dalam Keputusan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat RI NO : 25/KEP/MENKO/VII/2007 adalah masyarakat pesisir miskin. Masyarakat pesisir miskin yang memiliki pekerjaan sebagai nelayan,pembudidaya ikan,pedagang hasil perikanan serta usaha-usaha yang berkaitan dengan perikanan dan kelautan. Namun kondisi dilapangan berdasarkan observasi menunjukkan bahwa yang memanfaatkan kredit adalah mereka yang tidak miskin. Peserta program memang tergolong miskin tetapi masyarakat yang tergolong sangat miskin justru tidak satupun yang tidak pernah menerima bantuan kredit.

Dalam beberapa kasus seperti di pesisir Tanjung Mas Kota Semarang, dana pinjaman ternyata tidak digunakan untuk modal usaha tetapi digunakan untuk membiayai pendidikan anak, membangun rumah atau memenuhi kewajiban lain. Selain itu ada persepsi bahwa bantuan pemerintah merupakan hibah yang menyebabkan masyarakat enggan mengembalikan pinjaman secara teratur. Di sisi lain meskipun kelayakan usaha dan kemampuan peminjaman untuk mencicil menjadi pertimbangan dalam menentukan sasaran program, tingkat pengembalian umumnya masih kecil dan cenderung bervariasi antar bidang usaha.(suyanto,Igit,2005)

Program PNPM – Mandiri sebagaimana dikemukakan diatas juga dilakukan di Desa sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep, Program

Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri). Sudah berjalan kurang lebih selama tiga tahun, tetapi dalam kenyataannya masih banyak masyarakat pesisir terutama para nelayan di daerah tersebut yang belum dapat membangun ataupun mengembangkan usahanya, masih maraknya hubungan patron-client antara nelayan dengan para toke atau tengkulak, sebagian besar masyarakat pesisir di Desa Sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep belum dapat memenuhi biaya hidup yang memadai dan kegagalan dalam menguasai potensi produktif yang tersedia. Hambatan dalam rangka penanganan Desa Tertinggal di Desa sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep antara lain lokasi desa yang sangat jauh dari ibu kota kabupaten dan infrastruktur yang tidak memadai untuk mencapai Desa Sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep, serta umumnya desa tertinggal berada pada daerah pantai, dimana medan menuju lokasi sangat sulit akibat kondisi alam.dan sarana transportasi yang tidak memadai Sedangkan upaya yang telah dilakukan terhadap desa tertinggal di Kepulauan Sapeken, Sumenep.

Menurut (Suara Indonesia.2014). dengan pelaksanaan PNPM-Mandiri yang ada di Desa Sapeken, kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep sejak pertengahan tahun 2013 sampai sekarang kegiatan PNPM semakin tak jelas keberadaannya, ketua Badan Kerjasama Antara Desa (BKAD) SYAMSUL BAHRI menuturkan bahwa selama ini pengurus UPK PNPM tak pernah menyampaikan laporan perkembangan pengelolaan keuangan PNPM, termasuk berapa jumlah kelompok SPP,

Dengan melihat latar belakang dan fenomena diatas, Hal ini yang membuat penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “ Implementasi Bantuan Langsung Masyarakat Dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM) - Mandiri Di Desa Sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep”.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pengamatan peneliti pada lokasi penelitian dan sesuai dengan latar belakang yang ada, maka dapat dirumuskan sebagai berikut : Bagaimana Implementasi Bantuan Langsung Masyarakat Dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) - Mandiri Di Desa Sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep”?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan diatas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah: untuk mengetahui pelaksanaan implementasi Bantuan Langsung Masyarakat Dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) - Mandiri Di Desa Sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep.

## 1.4. Kegunaan penelitian

### a. Bagi Penulis selaku Peneliti

Dapat menambah pengetahuan dan melatih berfikir secara sistematis serta menambah wawasan untuk memperluas wawasan tentang Implementasi



Bantuan Langsung Masyarakat Dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) - Mandiri Di Desa Sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep.

b. Bagi Instansi Terkait

memberikan masukan dan sebagai wadah sosialisasi kepada dinas kelautan dan perikanan serta masyarakat luas dalam memperoleh bantuan modal untuk memajukan masyarakat pesisir, khususnya masyarakat pesisir Di Desa Sapeken, Kecamatan Sapeken, Kabupaten Sumenep.

c. Bagi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

untuk menambah referensi di Perpustakaan Pusat pada umumnya dan Perpustakaan Jurusan pada khususnya, serta dapat digunakan sebagai pembantu penelitian yang akan datang yang berkaitan program pemberdayaan masyarakat pesisir khususnya nelayan.